

Quito, D.M. 25 de agosto de 2021

**CASO No. 61-17-IN**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y  
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE**

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad del artículo 14 numerales 1, 2, 3 y 10 de la Resolución No. 048-NG-DINARDAP-2016 y del artículo 14 numerales 1, 2, 3 y 10 de la Ley de Registro, que establecen inhabilidades para ser registrador mercantil. Analizado el derecho a la igualdad y no discriminación, se declara la inconstitucionalidad del artículo 14 numerales 1, 2, 3 y 10 de la Ley de Registro.

**I. Antecedentes procesales**

1. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“CPCCS”) dentro de sus facultades acreditó la conformación de la veeduría ciudadana para “VIGILAR Y DAR CUMPLIMIENTO AL DESARROLLO TRANSPARENTE DEL CONCURSO DE MÉRITO Y OPOSICIÓN PARA LA SELECCIÓN Y OPOSICIÓN PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DEL REGISTRADOR MERCANTIL DE AMBATO”<sup>1</sup>. La mencionada veeduría en su informe final concluyó que el artículo 14 de la resolución No. 048-NG-DINARDAP-2016, publicada en el Registro Oficial No. 928, es inconstitucional por discriminar a las personas con discapacidad.
2. El 30 de noviembre de 2017, Karla Orozco Fiallo (“la accionante”), en calidad de Procuradora Judicial de la Presidenta del CPCCS, presentó la acción pública de inconstitucionalidad del artículo 14 numerales 1, 2, 3 y 10 de la Resolución No. 048-NG-DINARDAP-2016, dictada por la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (“DINARDAP”); y, del artículo 14 numerales 1, 2, 3 y 10 de la Ley de Registro emitida por Decreto Supremo<sup>2</sup>.
3. El 20 de febrero de 2018, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa signada con el No. 61-17-IN y dispuso notificar con una copia de la demanda al Presidente de la República, al Presidente de la Asamblea Nacional, al Procurador General del Estado y a la DINARDAP a fin de que intervengan en la causa y remitan los correspondientes informes.
4. Mediante sorteo realizado el 14 de marzo de 2018, la sustanciación de la causa correspondió al entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

<sup>1</sup> Cita textual como consta en la demanda fs. 77 vuelta del expediente constitucional.

<sup>2</sup> Decreto emitido por el presidente Interino Clemente Yerovi Indaburu, luego de la Junta Militar.

5. Una vez posesionados los nuevos jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, en virtud del sorteo efectuado con fecha 09 de julio de 2019, su sustanciación recayó en la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. El 14 de junio de 2021, la jueza sustanciadora, mediante auto, avocó conocimiento de la causa, notificó con el contenido de este a las partes procesales y terceros con interés y solicitó a la Presidencia de la República, Asamblea Nacional y la DINARDAP un informe actualizado, debidamente detallado y argumentado, respecto de las disposiciones impugnadas. Pedidos que fueron remitidos los días 21, 22 y 23 de junio de 2021.

## II. Competencia

7. La Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numerales 2 y 4 de la Constitución de la República<sup>3</sup>, y en concordancia con los artículos 74 en adelante de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) es competente para realizar el control abstracto de constitucionalidad.

## III. Normas respecto de las cuales se demanda la inconstitucionalidad

8. La accionante demanda la inconstitucionalidad del artículo 14 numerales 1, 2, 3 y 10 de la Resolución No. **048-NG-DINARDAP-2016** emitida por la DINARDAP, publicada en el Registro Oficial No. 928 de 23 de enero de 2017:

### CAPÍTULO III

#### DE LOS REQUISITOS E INHABILIDADES DE LOS POSTULANTES

Art. 14.- *Inhabilidades. De conformidad con lo establecido en el Art. 14 de la Ley de Registro, además de las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional del Servicio Público, no podrán ser registradores: 1.- Los ciegos; 2.- Los sordos; 3.- Los mudos; (...) 10.- Los religiosos; (...).*

9. De igual forma, demandó el artículo 14 numerales 1, 2, 3 y 10 de la Ley de Registro, emitido por Decreto Supremo No. 1405, publicado en el Registro Oficial No. 150 de 28 de octubre de 1966:

### TÍTULO III

#### Del Registrador, sus Deberes y Atribuciones

Art. 14.- *Además de lo constante en la Ley que regula el servicio público, no pueden ser Registradores: 1. Los ciegos; 2. Los sordos; 3. Los mudos; (...) 10. Los religiosos; (...).*

<sup>3</sup> Constitución, art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado. 4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo.

#### IV. Pretensión y fundamentos

10. La accionante presenta su demanda de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma de las normas individualizadas en el apartado anterior al estimar que éstas contradicen la Constitución en sus artículos 11 numerales 2 y 8, 61 y 66 numeral 4.
11. Respecto al principio de progresividad y no regresividad de los derechos, alega que el Estado ecuatoriano está comprometido a adoptar medidas que permitan en forma progresiva la plena efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución.
12. Alude a que el informe de la veeduría ciudadana, señala que *“La Constitución de la República del Ecuador en su Art. 35, establece que dentro de los grupos de atención prioritaria se encuentran las personas con discapacidad o con doble vulneración, concordante con el Art. 47 numeral 5 Ibídem, que reconoce que las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades que fomenten sus capacidades y potencialidades, a través de políticas que permitan su incorporación en entidades públicas y privadas”*. Lo cual también se encuentra reconocido por tratados y convenciones internacionales de derechos humanos.
13. Agrega que *“[l]a persistente evidencia de situaciones discriminatorias en contra de la población física o sensorialmente discapacitada impulsó a la Organización Internacional de Trabajo a elaborar el Convenio 159 de 1985 sobre readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, ratificado por el estado Ecuatoriano el 20 de mayo de 1988. Esta norma compromete al Estado a remover la discriminación existente contra la persona con discapacidad; promover oportunidades de trabajo; garantizar la readaptación profesional; y, adoptar de diferenciación positiva en el campo laboral de las personas con discapacidad”*.
14. Concretamente, en materia de acceso a un puesto de trabajo, indica que el Ecuador se ha comprometido a adoptar *“medidas para eliminar la discriminación y promover la integración laboral de las personas con discapacidad, particular, respecto de la prestación de bienes o servicios tales como el empleo público o privado”*. Para lo cual cita el Protocolo de San Salvador, en su artículo 18, y el artículo 3 del Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.
15. Además, argumenta que el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, *“establece claramente que todas las personas somos iguales y gozamos de los mismos derechos y deberes y oportunidades, es decir al hablar de derechos y oportunidades, sin importar su religión, por lo que dichas disposiciones impugnadas limitan el derecho de la libertad de conciencia y religión”*. Al respecto, indica que la Asamblea General de la Naciones Unidas en su Sexagésimo Quinto periodo de sesiones de 30 de marzo de 2011, emitió la Resolución No. 65/2011, sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación basadas en la religión o las creencias; mismo que, en su numeral 12 insta a los Estados a que intensifiquen sus esfuerzos para proteger y promover la libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencias.

16. Con lo cual argumenta que el derecho a la igualdad material, enunciado en la Constitución en el tercer inciso del numeral 2 del artículo 11, supone que los sujetos que se hallan en condiciones diferentes, *“requieran un trato distinto, que permita equiparar el estatus de garantía del pleno goce y ejercicio de sus derechos”*.
17. Concluye que *“el derecho a la igualdad material, real, parte del reconocimiento de las diferencias existentes respecto a las condiciones materiales para el desarrollo de las personas en cuyo caso corresponde al Estado desarrollar y adoptar las acciones positivas necesarias que promuevan la equiparación de las situaciones materiales de los individuos o grupos sociales que se encuentren en desventaja frente a quienes tengan mejores condiciones”*.
18. Finalmente, solicita se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por vulnerar los derechos de participación constantes en el artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador.

## **V. Fundamentos de las entidades accionadas**

### **5.1. Presidencia de la República del Ecuador**

19. El 27 de marzo de 2018, ingresó un oficio suscrito por Johana Pesántez Benítez, Secretaria General Jurídica, quien señaló que el Presidente de la República no es parte procesal<sup>4</sup>, por lo que no presenta argumento alguno sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.
20. Posteriormente, de la revisión del expediente constitucional, a foja 226 vuelta, consta el escrito presentado por Fabián Pozo Neira, actual secretario general jurídico de la Presidencia, en el cual manifiesta que la Ley de Registro, está vigente desde el 28 de octubre de 1966, publicada en el Registro Oficial N° 150. De igual manera enfatizó que:

*(...) se realizó una reforma el 31 de marzo del 2010 al art. 14 de la Ley de Registro, Registro Oficial N° 162, en Disposiciones Reformatorias y Derogatorias. “Cuarta. - a la Ley de Registro, publicada en Registro Oficial N°150 de 28 de octubre de 1966: 3. En el artículo 14 sustitúyase la frase. “en el Art.4 de esta Ley” por la siguiente: “en la Ley que regula el servicio público”.*

### **5.2. Asamblea Nacional del Ecuador**

21. El 29 de marzo de 2018, ingresó el informe suscrito por Santiago Salazar Armijos, Procurador Judicial de la ex Presidenta de la Asamblea Nacional, en la que señala que la Resolución No. 048-NG DINARDAP-2016 no se sujeta a la disposición contenida en el artículo 135 de la LOGJCC dado que la resolución no es una norma no parlamentaria o acto administrativo de carácter general. Por lo que únicamente argumenta sobre la constitucionalidad de la Ley de Registro.

<sup>4</sup> Foja 101 del expediente constitucional.

22. En este sentido, señala que la alegada inconstitucionalidad por la forma deviene en improcedente pues desde su publicación hasta la fecha han transcurrido 51 años. En relación a la inconstitucionalidad por el fondo alega que la Corte Constitucional respecto al principio de progresividad ha señalado que *“un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable...”*<sup>5</sup>. Así, agrega que, *“los numerales acusados se encuentran vigentes desde 1966 en tal sentido constituye un “estándar” preexistente (ep) y no existe acto normativo parlamentario o no que modifique ese estándar (ep) sobre el que recae la alegación de la parte accionante”*.
23. Señala que, considerando que la naturaleza del sistema público de registro tiene como principal objetivo el garantizar la autenticidad y seguridad de los títulos, instrumentos públicos y documentos que deben registrarse, se puede colegir que *“el permitir que a las personas ciegas, sordas y mudas ser registradores de la propiedad podría incurrir en una limitante al estándar de disponibilidad del servicio (sic) público en tal sentido hasta que no se generen las condiciones materiales los numerales 1, 2 y 3 del Art. 14 de la Ley de Registro gozan de una **constitucionalidad condicionada** en procura de garantizar principalmente lo prescrito en”* la Ley de Registro. Agrega que estas restricciones deben mantenerse *“hasta generar condiciones materiales que permitan garantizar sin prohibición alguna la plena prestación del servicio público de registro en cumplimiento de los estándares de disponibilidad, accesibilidad y adaptabilidad”*.
24. En relación a la presunta inconstitucionalidad del numeral 10 del artículo 14 de la Ley de Registro señala que el fin que persigue la norma es *“evitar que ‘religiosos’ que por su naturaleza de sus prácticas se encuentran en una suerte de interdicción o prohibición expresa de la normativa interna que regula su culto y se encuentra inscrita en el ministerio del ramo, impidiendo su condición jurídica que ejerzan como registradores”*.
25. Así también, con fecha 22 de junio de 2021, mediante oficio No. AN-SG-CJ-2021-0075-O, Álvaro Salazar Paredes y Santiago Salazar Armijos, en sus calidades de secretario general y coordinador general de asesoría jurídica de la Asamblea Nacional del Ecuador, presentaron informe en el que detallaron la historia legislativa de la norma impugnada.

### 5.3. DINARDAP

26. El 29 de marzo de 2018, Lorena Naranjo Godoy, en ese entonces Directora Nacional de Registro de Datos Públicos, presentó su informe de descargo en el que argumenta que *“es obligación del Estado ecuatoriano adoptar medidas de diferenciación positiva y garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas con capacidades especiales, que por su condición pertenecen al grupo de atención prioritaria, para permitir el ejercicio pleno de su derecho de participación en igualdad de condiciones a los concursos de méritos y oposición para la selección de registradores”*.

---

<sup>5</sup> Sentencia 037-16-SIN-CC, Corte Constitucional de la República del Ecuador, Pág. 14.

27. Por lo que señala que la Resolución No. 048-NGDINARDAP-2016 fue suscrita por la anterior Directora de la DINARDAP y ratifica que la misma “*contraviene los principios y derechos constitucionales y derechos humanos, en razón de los pactos y obligaciones internacionales que tiene Ecuador*”. En tal sentido, indica que no se ha iniciado nuevos procesos de concursos de méritos y oposición para designación de registradores y se encuentran estructurando una nueva normativa con componentes jurídicos, técnicos e informáticos en miras de “*implementar mejores procedimientos con estándares internacionales que integren y resguarden los derechos de las personas con discapacidad y no vulnere los derechos de igualdad de personas religiosas*”.
28. El 22 de junio de 2021, Christian Fabián Espinosa Velarde, en calidad de Director Nacional de Registros de Datos Públicos remitió un informe de descargo en el que determina que “*la resolución Nro. 048-NG-DINARDAP-2016 se encuentra actualmente derogada, lo cual permite concluir que en lo referente a la norma de concursos para Registros Mercantiles, la Resolución que tiene plena vigencia es la 003-NG-DINARDAP-2019*”.
29. Finalmente, respecto a la forma en la que en la actualidad se designan a los registradores mercantiles, la DINARDAP manifiesta que de conformidad con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos (“**Ley de Datos Públicos**”), en su artículo 20:

*“Los registros mercantiles serán organizados y administrados por la Función Ejecutiva a través de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. La Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, dictará las normas técnicas y ejercerá las demás atribuciones que determina esta ley para la conformación e integración al sistema. **Para ser Registradora o Registrador Mercantil se cumplirán los mismos requisitos que para ser Registradora o Registrador de la propiedad inmueble<sup>6</sup> y serán designados mediante concurso público de oposición y méritos, por la Directora o Director Nacional de Registro de Datos Públicos. El nombramiento se hará para un período fijo de 4 años y podrá ser reelegida o reelegido por una sola vez. Corresponde a la Directora o Director Nacional de Registro de Datos Públicos autorizar la creación, supresión o unificación de oficinas registrales, acorde a la realidad comercial provincial y cantonal**”.* (Énfasis en el original)

## VI. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

### 6.1 Control Constitucional por la forma

#### Sobre la Ley de Registro

---

<sup>6</sup>Ley de Datos Públicos, art. 19.- “(...) Las Registradoras o Registradores de la propiedad deberán ser de nacionalidad ecuatoriana, abogadas o abogados y acreditar ejercicio profesional por un período mínimo de 3 años y los demás requisitos que la ley prevé para el ejercicio del servicio público y Ley del Registro (...)”.

30. El examen constitucional por la forma atañe a la verificación de que el trámite preestablecido para ejercer el proceso de creación de las normas jurídicas haya sido respetado, observando las disposiciones constitucionales y legales pertinentes.
31. El artículo 78 de la LOGJCC establece que: *“El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas: 1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento. 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia”* (énfasis añadido).
32. Verificado el auto de admisión emitido con fecha 20 de febrero de 2018, se encuentra que la Sala de Admisión de la Corte Constitucional omitió su deber de pronunciarse respecto de la oportunidad de la demanda presentada por la forma. Esto debido a que la demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 30 de noviembre de 2017 en contra de la Ley de Registro que entró en vigencia con su publicación en el Registro Oficial No. 150 de 28 de octubre de 1966.
33. Como se mencionó, el control que ejerce la Corte Constitucional se centra en que las normas que componen el ordenamiento jurídico guarden conformidad con el orden constitucional actualmente en rigor. Por tanto, más allá de la existencia o no de la prohibición legal sobre la oportunidad en la presentación de la acción, carece de sentido que, a pretexto de efectuar el control formal, la Corte se pronuncie sobre el cumplimiento de las normas y principios que regían la expedición de normas jurídicas en un orden jurídico que ya no rige en el Ecuador, esto es previo a la Constitución del 2008. Tampoco se puede utilizar las actuales normas constitucionales para evaluar la forma de expedición de la ley impugnada porque rigen a posteriori. De este modo, se abstiene de realizar el análisis de forma.

#### **Sobre la Resolución No. 048-NGDINARDAP-2016**

34. Respecto de la Resolución No. 048-NGDINARDAP-2016, esta Corte identifica que la Constitución no establece norma alguna respecto del procedimiento de formación de las resoluciones de la DINARDAP. Por lo tanto, este no es un asunto que pueda ser conocido o resuelto como un problema de inconstitucionalidad formal.

#### **6.2 Control Constitucional por el fondo**

##### **Respecto a la Resolución No. 048-NG-DINARDAP-2016.**

35. De los informes remitidos a esta Corte, se identifica que la Resolución No. 048-NG-DINARDAP-2016 fue derogada por la Resolución No. 005-NG-DINARDAP-2018 que expidió el Instructivo de regulación del procedimiento para el concurso público de méritos y oposición, impugnación ciudadana y control social, para la selección y

designación de registradores mercantiles a nivel nacional<sup>7</sup>. Dicha resolución, en su disposición derogatoria innumerada, expresamente, señaló: “*Deróguese la Resolución 048-NG-DINARDAP-2016, expedida el 13 de diciembre del 2016, y publicada en el Registro Oficial 928, el 23 de enero del 2017*”.

- 36.** Ahora, si bien la Corte Constitucional es competente para realizar el control de constitucionalidad de normas jurídicas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, esto requiere que la norma tenga “*la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución*”, conforme a lo previsto en el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC. En el caso concreto, por el contenido y naturaleza de la norma, se verifica que esta dejó de surtir efectos y que no tiene potencialidad de producirlos a futuro<sup>8</sup>. En consecuencia, el análisis sobre su constitucionalidad no es procedente.
- 37.** Además, esta Corte no observa que el contenido de la norma derogada se reproduzca en otras normas vigentes o que se presuma la configuración de unidad normativa.<sup>9</sup>

#### **Sobre el artículo el artículo 14 numerales 1, 2, 3 y 10 de la Ley de Registro**

#### **¿Vulnera la norma impugnada el derecho a la igualdad y no discriminación, previsto en los artículos 66 numeral 4 y 11 numeral 2 de la Constitución?**

- 38.** La accionante aduce que los numerales 1, 2, 3 y 10 del artículo 14 de la Ley de Registro, al impedir que las personas ciegas, sordas, mudas y los religiosos puedan ser registradores son inconstitucionales, pues vulneran el derecho a la igualdad material y provocan un trato desigual que no permite equiparar el estatus de garantía del pleno goce y ejercicio de los derechos.
- 39.** El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la CRE en los siguientes términos:

*“Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.*

- 40.** Por su parte, el artículo 11.2 de la CRE establece la prohibición de la discriminación y dispone el desarrollo progresivo del contenido de sus derechos:

*“2. (...) Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología,*

<sup>7</sup> Resolución publicada en el Registro Oficial No. 524 de 05 de julio de 2019.

<sup>8</sup> En este mismo sentido se ha pronunciado este Organismo en las sentencias No. 80-15-IN/20 y 33-16-IN/21 de 19 de mayo de 2021.

<sup>9</sup> La Resolución No. 005-NG-DINARDAP-2018 en su artículo 22 referente a los documentos necesarios para postular disponía: 7. Una declaración juramentada en la cual se declare “*Que no se encuentra incurso en las incompatibilidades, inhabilidades y prohibiciones para el ingreso al servicio público, de conformidad a lo establecido en Orgánica del Servicio Público*”.

*filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos”.*

41. La igualdad y la no discriminación obligan al Estado y a todos sus órganos a erradicar, de *iure* o de *facto*, toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación, sin perjuicio de que en determinadas circunstancias puedan existir tratos diferenciados debidamente justificados de forma objetiva y razonable<sup>10</sup>.
42. Al respecto, este Organismo ha señalado que es menester *“reconocer que no todo trato diferenciado es inconstitucional, pues no se encuentra prohibido que el legislador establezca diferencias entre sujetos sino que cuando lo haga, la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable. Más aun teniendo en consideración que corresponde al poder legislativo determinar, mediante la ley, las cualidades y requisitos para desempeñar los cargos públicos, salvo aquellos casos en los que la Constitución los haya señalado expresamente. Esta Corte debe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado es mayor cuando se trata de una categoría sospechosa<sup>11</sup> de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato”<sup>12</sup>.*
43. La Ley de Registro dispone que, en cada cantón del país, debe haber una oficina a cargo de un registrador mercantil, en la que se lleven los registros de los actos societarios, respecto a los requisitos para poder ostentar el cargo de registrador mercantil, en su artículo 14 numerales 1, 2, 3 y 10, incluye la siguiente prohibición:

*Además de lo constante en la Ley que regula el servicio público, no pueden ser Registradores: 1. Los ciegos; 2. Los sordos; 3. Los mudos; (...) 10. Los religiosos; (...).*

44. Ahora bien, es necesario determinar si esta exclusión se trata de una diferencia justificada o de una que discrimina. La diferencia es justificada cuando es objetiva y razonable, mientras que es discriminatoria, cuando anula o disminuye el contenido de los derechos.<sup>13</sup> Para ello, esta Corte analizará si existe un criterio objetivo constitucionalmente válido para realizar tal exclusión y si es así, si la medida es idónea, necesaria, y guarda un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional (proporcionalidad)<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Al respecto, sobre el derecho a la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, véase las sentencias de 10-18-CN/19, 11-18-CN/19, 7-11-IA/19, 603-12-JP/19, 1894-10-JP/20, 751-15-EP/21, entre otras.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 75: *“las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2, que son categorías protegidas y que, cuando se utilizan para diferenciar, se denominan categorías sospechosa”.*

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia 55-16-IN/20 de 12 de mayo de 2021, párr. 33.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia 48-16-IN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 21.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 31.

45. En primer lugar, respecto de las personas con discapacidad visual, auditiva y de habla cabe mencionar que la Asamblea Nacional ha manifestado que la norma tiene como fin garantizar el “*estándar de disponibilidad del servicio público*” y que tales restricciones deben mantenerse “*hasta generar condiciones materiales que permitan garantizar sin prohibición alguna la plena prestación del servicio público de registro en cumplimiento de los estándares de disponibilidad, accesibilidad y adaptabilidad*”.
46. Habiendo entonces un criterio objetivo, manifestado por las partes, para realizar la exclusión, corresponde continuar con el examen y determinar si la medida es idónea, necesaria y proporcional:
47. En cuanto a la idoneidad, se verifica que la norma impugnada no es conducente a lograr la eficiencia en la prestación del servicio público, pues el impedir que una persona que sufre una discapacidad visual, auditiva o de habla acceda al cargo no garantiza que por ello exista eficiencia. De modo que no se cumple con este requisito.
48. Por su parte, en cuanto a la necesidad, para verificar si, en efecto, es menester excluir a personas con una discapacidad visual, auditiva o de habla para la prestación eficiente del servicio público que realiza el registrador mercantil, a continuación se detallan los principales deberes y funciones del Registrador, previstos en la Ley de Registro: a) inscribir en el registro correspondiente los documentos cuya inscripción exige o permite la ley<sup>15</sup>; b) llevar un inventario de los registros, libros y demás documentos pertenecientes a la oficina; c) anotar en el Libro denominado Repertorio los títulos o documentos que se le presenten para su inscripción y cerrarlo diariamente, haciendo constar el número de inscripciones efectuadas en el día y firmado la diligencia; e) conferir certificados y copias; f) dar los informes oficiales que le pidan los funcionarios públicos acerca de lo que conste en los libros de la Oficina; entre otras.
49. Analizadas sus funciones, no se encuentra que estas constituyan tareas que no las pueda llevar a cabo una persona que sufra de una discapacidad auditiva, visual o de habla; más aun tomando en consideración que para el ejercicio de dichas funciones el registrador mercantil cuenta con implementos y herramientas tecnológicas, además

---

<sup>15</sup> Ley de Registro, art. 25.- Están sujetos al registro los títulos, actos y documentos siguientes: a) Todo contrato o acto entre vivos que cause traslación de la propiedad de bienes raíces; b) Toda demanda sobre propiedad o linderos de bienes raíces; las sentencias definitivas ejecutoriadas determinadas en el Código Civil y en el Código de Procedimiento Civil; c) Los títulos constitutivos de hipoteca o de prenda agrícola o industrial; d) Los títulos constitutivos sobre bienes raíces de los derechos de usufructo, de uso, de habitación, de servidumbres reales y de cualquier otro gravamen, y en general, los títulos en virtud de los cuales se ponen limitaciones al dominio sobre bienes raíces; e) Los testamentos; f) Las sentencias o aprobaciones judiciales de partición de bienes, así como los actos de partición, judiciales o extrajudiciales; g) Las diligencias de remate de bienes raíces; h) Los títulos de registro de minas con sujeción a las leyes de la materia; i) Los documentos que se mencionan en el libro primero, sección segunda, párrafo segundo del Código de Comercio, inclusive los nombramientos de los administradores de las Compañías Civiles y Mercantiles; j) El arrendamiento, en el caso del Art. 2020 del Código Civil; k) El cambio o variación del nombre de una finca rural. Cualquier otro que la ley exija.

cuenta con un equipo de colaboradores que le asisten y permiten llevar a cabo sus labores. Así las cosas, este Organismo Constitucional evidencia que la prestación del servicio público que brinda el registrador mercantil no depende de sus capacidades físicas sino, por el contrario, de su formación, capacidad de coordinación y dirección, de las herramientas con las que cuente y de su equipo de trabajo.

50. En consecuencia, esta medida no es la menos gravosa, pues existen otras que pueden garantizar que una persona con tales discapacidades pueda ejercer sus funciones con plena eficiencia.
51. Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad de la medida, se encuentra que esta establece un sacrificio desmedido e injustificado a los derechos de las personas con discapacidad frente al objetivo que se pretende cumplir, mismo que como quedó detallado *ut supra*, no se consigue a través del impedimento establecido en esta medida.
52. De conformidad con lo prescrito en los artículos 35 y 47 de la CRE, las personas con discapacidad son un grupo de atención prioritaria a quienes el Estado les debe garantizar y procurar la equiparación de oportunidades y su integración social. Se les reconoce también, el trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, que fomente sus capacidades y potencialidades, a través de políticas que permitan su incorporación en entidades públicas y privadas (art. 47.5 CRE). En este sentido, la Constitución incluso promueve la adopción de medidas de acción afirmativa que permitan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.
53. Así, se evidencia que la exclusión de las personas con discapacidad visual, auditiva y de habla es discriminatoria, puesto que impide el acceso en condiciones de igualdad formal y material, para ejercer el cargo de registrador mercantil a personas con discapacidad visual, auditiva y de habla. Por lo expuesto, estando prohibido expresamente por la Constitución que una persona sea discriminada por su condición de discapacidad, esta Corte encuentra que los numerales 1, 2 y 3 del artículo 14 de la Ley de Registro son inconstitucionales.
54. En segundo lugar, corresponde analizar el numeral 10 del artículo 14 de la Ley de Registro, mismo que hace relación a los “*religiosos*” como personas impedidas de acceder al cargo de registrador mercantil. Al respecto, es preciso empezar por evidenciar que, por la redacción de dicho numeral, no queda claro si se refiere a aquellas personas que practican una fe o a aquellas personas que ejercen una función o son autoridad dentro de una organización religiosa. Esta Corte procederá a analizar esta exclusión para determinar si está o no justificada constitucionalmente y de ser el caso, si cumple con ser una medida idónea, necesaria y proporcional.
55. En el artículo 66 numerales 8 y 28 de la CRE se reconocen:

*“El derecho a practicar, conservar, cambiar, profesar en público o en privado, su religión o sus creencias, y a difundirlas individual o colectivamente, con las restricciones que impone el respeto a los derechos”.*

*“El derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye (...); y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como (...) las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales”.*

- 56.** Al respecto, esta Corte ha reconocido que *“las creencias y prácticas religiosas configuran un elemento del patrimonio cultural de las personas y de los pueblos, lo cual se manifiesta por medio del sistema de normas generales de conducta que los miembros de un culto respetan y obedecen, ya sea porque las consideran mandatos de su divinidad o, ya sea, porque las califican como reglas éticas para la convivencia con los otros”*<sup>16</sup>.
- 57.** Analizada la norma y el expediente constitucional, se encuentra que la Asamblea Nacional señala que el fin que persigue la norma es evitar que religiosos, por su condición jurídica, ejerzan como registradores pues *“por su (sic) naturaleza de sus prácticas se encuentran en una suerte de interdicción o prohibición expresa de la normativa interna que regula su culto y se encuentra inscrita en el ministerio del ramo”*. No obstante, dicha justificación no hace alusión a un fin constitucionalmente válido ni establece un criterio objetivo para justificar esta exclusión.
- 58.** En consecuencia, esta Corte encuentra que, por un lado, si se trata de personas que profesan su fe en su vida privada, al no existir razones constitucionalmente válidas que justifiquen una incompatibilidad con la función de registrador mercantil, es evidente que su exclusión incurre en la prohibición prevista en el artículo 11 numeral 2 de la CRE, respecto a ser discriminado por profesar una religión y, por consiguiente, es inconstitucional.
- 59.** Por otro lado, respecto de aquellas personas que ejercen una función dentro de una organización religiosa, tampoco se evidencia una justificación que refleje un fin constitucionalmente válido. Aun si estas personas, por su “condición jurídica”, tienen normas internas de su culto o religión que les impiden participar, aquello responde a su fuero interno y no a una incapacidad para ejercer un cargo público.
- 60.** En todo caso, sí es preciso dejar claro que la posibilidad de postular para el cargo público de registrador mercantil debe siempre sujetarse y respetar las normas previstas en la CRE y la ley para los servidores y servidoras públicas<sup>17</sup>. Además, esta Corte recuerda que dentro del ejercicio de un cargo público es preciso garantizar el principio de laicidad y, como consecuencia de ello, se advierte que la calidad de autoridad

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia 48-16-IN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 38.

<sup>17</sup> Ley Orgánica de Servicio Público Art. 12.- Prohibición de pluriempleo. - Ninguna persona desempeñará, al mismo tiempo, más de un puesto o cargo público, ya sea que se encuentre ejerciendo una representación de elección popular o cualquier otra función pública [...].

religiosa no puede influir ni repercutir en el ejercicio de sus funciones en caso de llegar a ostentar la calidad de registrador.

- 61.** Por lo expuesto, se evidencia que el numeral 10 del artículo 14 de la Ley de Registro es incompatible con la Constitución, al afectar los derechos a la igualdad y no discriminación.

### **VII. Decisión**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 14 numerales 1, 2, 3 y 10 de la Ley de Registro.
- 2.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 25 de agosto de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**